



HET BEWERKSTELLIGEN VAN EEN TRANSITIE NAAR KRINGLOOPLANDBOUW

Katrien Termeer, Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen University & Research
Notitie opgesteld op verzoek van de Tweede Kamer Commissie LNV

INLEIDING

De vaste commissie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) van de Tweede Kamer heeft gevraagd om een expertpaper over het bewerkstelligen van een transitie naar kringlooplandbouw. Het concept kringlooplandbouw krijgt momenteel veel positieve aandacht en staat ook centraal in de visie van minister Schouten: “Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden” (LNV 2018). Kringlooplandbouw betekent een fundamentele omslag van de Nederlandse landbouw, waarvoor een transitie noodzakelijk is (Scholten e.a. 2017). De AWTI (2019) stelt in haar werkprogramma dat transities het resultaat zijn van een complex samenspel tussen vele actoren en factoren en zich moeilijk op een klassieke wijze laten beheersen of sturen. Ze nopen tot bescheidenheid als het gaat om de rol van de overheid.

Dat betekent niet dat de overheid achterover kan leunen. Integendeel, een wijze regie is noodzakelijk. Wijs, omdat voor een transitie andere interventies en governance structuren nodig zijn dan voor reguliere beleidsambities. Het doel van dit paper is om op basis van transitietheorieën en inzichten in het landbouwbeleidssysteem, praktische handelingsperspectieven te schetsen voor hoe een overheid de transitie naar een kringlooplandbouw kan bewerkstelligen. Daarvoor behandelt het paper de volgende vragen:

1. Waarom is de omslag naar kringlooplandbouw te typeren als een transitie en wat zijn de specifieke kenmerken van deze transitie? (hoofdstuk 1)
2. Zijn transities te sturen en wat is de rol en betekenis van de overheid in het sturen van transities? (hoofdstuk 2)
3. Welke samenhangende interventies kunnen de transitie richting kringlooplandbouw bevorderen? (hoofdstuk 3)
4. Wat is een geschikte vorm van governance voor de transitie richting kringlooplandbouw? (hoofdstuk 4)

Inhoud

Inleiding	1
1) Kringlooplandbouw als transitie	2
Wat zijn transities?	2
Kringlooplandbouw: respons op vele weerbarstige vraagstukken	2
Kringlooplandbouw: een echte transitie met speciale kenmerken	3
2) Zijn transities te sturen?	4
Transitiedebat in de literatuur	4
Transities door een aanpak van accumulerende ‘small wins’	4
3) Palet van samenhangende interventies	7
Ambitie aanscherpen en volhouden	7
Herkennen van en in gesprek gaan met ‘small wins’	7
Initiëren van zichtbare resultaten	8
Doorbreken blokkades door bespreekbaar maken van taboes	8
Aanjagen van verspreiding, verbreding en verdieping	8
Joint fact finding	8
Toets voor nieuwe beleidsuitingen	8
Monitoring	9
4) Governance structure	10
Leiderschap	10
Eigenaarschap	10
Borging	10
Regie door ministerie van LNV	10
Literatuur	11
Annex 1	





1. KRINGLOOPLANDBOUW ALS TRANSITIE?

Wat zijn transities?

De initiators van de Nederlandse Transitie school definiëren transitie als de verandering van een socio-technisch regime (Grin, Rotmans en Schot, 2010). Regimes bestaan uit formele en informele structuren die de praktijken van de partijen in een bepaalde sector sterk bepalen. Regimes kennen een technologische dimensie (zoals bedrijfssystemen, ICT systemen, machines, kennis, etc.) en een sociale dimensie (zoals normen en waarden, beleid, regels, consumentenvoorkeuren, samenwerkingsverbanden, businessmodellen, netwerken, etc.). De technische en sociale dimensie zijn sterk met elkaar verweven. Dat betekent dat er niet eerst een technische innovatie plaatsvindt en er vervolgens wordt gezocht naar nieuwe netwerken en business modellen, maar dat dit simultaan verloopt.

Waarbij we in Nederland vooral spreken over transities of systeeminnovaties, is internationaal het concept transformatie of transformatieve verandering dominant (Loorbach, 2014). Het speciale rapport over aanpassing aan klimaatverandering (IPCC, 2012) definieert transformatie als: 'een fundamentele verandering inhoudende: verandering van paradigma; verschuiving van percepties; verandering van onderliggende waarden en normen; herstructurering sociale netwerken en interacties; verandering van machtsstructuren en de introductie van nieuwe institutionele arrangementen en regelsystemen'.

In eerste instantie is het concept transitie ontwikkeld om belangrijke veranderingen uit het verleden te kunnen analyseren, zoals de industriële revolutie of de overgang van een steenkool- naar een aardgas-economie. Tegenwoordig worden transitie in toenemende mate beschouwd als antwoord op weerbarstige of 'wicked' maatschappelijke vraagstukken. Deze vraagstukken vertonen een aantal kenmerken waardoor ze bijzonder uitdagend zijn, zoals: betrokkenheid van veel actoren met conflicterende waarden en doelen; problemen die regelmatig van gedaante veranderen onder invloed van interventies en autonome dynamiek; problemen die het symptoom zijn van andere problemen op een andere plek of schaalniveau; oplossingen van vandaag die leiden tot het probleem van morgen; en het ontbreken van een stopregel: het is nooit klaar en het kan altijd beter (Head & Alford 2015).

Kringlooplandbouw: respons op vele weerbarstige vraagstukken

Kringlooplandbouw is niet het antwoord op slechts één probleem, maar op een palet aan problemen en uitdagingen in het landbouwsysteem zoals: verduurzaming van de landbouw; versterking van de positie van de boer in de keten; vertrouwen in de voedselproductie; synergie tussen landbouw en biodiversiteit; aanpassing aan klimaatverandering; tegengaan van voedselverspilling; reductie van CO₂ en andere broeikasgassen; dierenwelzijn of eindigheid grondstoffen.

Deze problemen zijn stuk voor stuk te typeren als weerbarstige problemen of 'wicked problems'. Er zijn veel partijen bij betrokken van alle bestuurslagen (lokaal, regionaal, nationaal, Europees, mondiaal); een toenemend aantal beleidsdomeinen (landbouw, milieu, natuur, omgevingsbeleid, humane gezondheid, energie, hulp en handel); publieke en private domeinen (boeren, partijen in de keten, dienstverleners, overheden, maatschappelijke organisaties) en het grote publiek (burgers, omwonenden, consumenten). Deze partijen hebben verschillende en vaak ook conflicterende ideeën over wat het probleem nu precies is. Dit kan variëren van 'achteruitgang van bodemvruchtbaarheid' tot 'de aanwezigheid van teveel dieren'. Door de verschillende gezichtspunten en belangen, hebben ze ook uiteenlopende ideeën over oplossingen, variërend van 'innovatieve duurzame veehouderij systemen' tot 'het verminderen van de vleesconsumptie'. Bovendien veranderen de problemen regelmatig van gedaante onder invloed van autonome ontwikkelingen (bv. economische ontwikkeling); beleidsinterventies (bv. afschaffen melkquotum, klimaatakkoord, bijmengplicht biobrandstoffen); en incidenten (bv. Q-koorts, fipronil, droogte, wateroverlast). De meeste problemen kennen ook al een lange geschiedenis van beleidsinterventies. Er zijn veel voorbeelden van oplossingen die in het verleden nuttig waren, maar momenteel tot problemen leiden omdat er slechts aandacht was voor een deelprobleem, omdat effecten echt onvoorzien waren of omdat waarden veranderen. Denk aan dierenwelzijn-maatregelen die hebben geleid tot extra uitstoot van fijnstof, de consequenties van de gedetailleerde mestwetgeving voor de bodemvruchtbaarheid of de ongewenste neveneffecten van diverse generaties Gemeenschappelijk Landbouw Beleid. Ondanks de ambities en pogingen van opeenvolgende kabinetten blijken de problemen niet voor eens en altijd oplosbaar te zijn.

Een palet aan samenhangende weerbarstige vraagstukken is alleen vanuit een systeemperspectief te benaderen, waarbij verschillende problemen, oplossingen en verwachte en onverwachte effecten in onderlinge samenhang worden beschouwd. Wanneer de kringlooplandbouw breed genoeg wordt gedefinieerd, kan het zo'n systeemperspectief bieden. De uitdaging blijft om te voorkomen dat beleidsinterventies, die beogen om kringlooplandbouw te bevorderen, leiden tot problemen van morgen, problemen in een andere beleidsdomein, problemen op een ander schaalniveau of problemen bij partijen die voorheen buiten beeld waren.

Kringlooplandbouw: een echte transitie met speciale kenmerken

Kringlooplandbouw wordt op veel plaatsen geassocieerd met termen als transitie, systeemverandering of radicale verandering (Scholten e.a. 2018; LNV, 2018). Echter, transitie is momenteel een buzz-word, dus het is goed om er kritisch naar te kijken. Ook zijn niet alle transitie hetzelfde.





Er zijn meerdere interpretaties van kringlooplandbouw, maar in het algemeen gaat het om het zoveel mogelijk sluiten van de kringloop van grondstoffen, nutriënten en biomassa op een zo'n laag (passend) mogelijk schaalniveau. Dit moet uiteindelijk leiden tot minder tot geen emissies naar bodem, lucht en water; geen verspilling van grondstoffen; een mitigatie van broeikasgas emissies; goede bodemkwaliteit; een herstel van de biodiversiteit en ook nog goede verdienmodellen. Het is duidelijk dat dit niet is te realiseren met kleine aanpassingen binnen de grenzen van het huidige systeem. Er zijn radicalere veranderingen nodig die betrekking hebben op alle elementen van een transformatie: het dominante paradigma dat nog steeds is gericht op productieverhoging en kostprijsverlaging; de maatschappelijke normen en waarden ten aanzien van voedsel en voedselproductie; overtuigingen en routines van alle partijen in de keten; de samenwerkingen die zich moeten uitstrekken over de grenzen van bedrijven, schalen en sectoren; verdeling van verantwoordelijkheden tussen en binnen het politieke, maatschappelijke en private domein; de machtsposities van de boer en de consument in het landbouwsysteem; technologieën en kennis; overheidsbeleid en regelsystemen; financieringsconstructies en businessmodellen.

Kringlooplandbouw betekent ook dat er afstand moeten worden genomen van keuzes die in het verleden zijn gemaakt en hun waarde voor het Nederlandse landbouwsysteem hebben bewezen. Echter, deze keuzes hebben ook negatieve bijeffecten en staan op dit moment veranderingen die nodig zijn voor een kringlooplandbouw in de weg. Zo'n omslag is lastig door het verschijnsel van pad-afhankelijkheden, wat inhoudt dat keuzes uit het verleden nieuwe ontwikkelpaden lastig, duur en risicovol maken. Hierdoor is doorgaan op de reeds ingeslagen weg vaak makkelijker en dus aantrekkelijker dan een andere weg inslaan.

Het PBL (2018b) heeft vier pad-afhankelijkheden geïdentificeerd voor de landbouw: materiële, waardoor alternatieven lastig zijn omdat boeren hebben geïnvesteerd in grond, technologie en bedrijfssystemen en daaraan voor lange tijd vast zitten; cognitieve, doordat de opgebouwde kennis en ervaring is gericht op de huidige specialisaties; financiële, waardoor een bank niet snel een nieuwe lening zal verstrekken voor een nieuw soort investering met een nieuw soort businessmodel; regulatieve, waardoor het veel makkelijker is om bestaand beleid (bv. mestbeleid) een beetje aan te passen dan helemaal opnieuw te beginnen.

Transformaties kenmerken zich ook door onzekerheid. Er is urgentie voor verandering, maar het is nog relatief onbekend hoe die uiteindelijke verandering er precies uit zal zien. Dat geldt zeker voor de kringlooplandbouw. Het concept is in ontwikkeling en er moet met elkaar nog veel over geleerd en ontdekt worden. Ook al herkennen veel mensen zich in het concept van kringlooplandbouw, bij de implementatie zal het onvermijdelijk leiden tot nieuwe inzichten en tot nieuwe spanningen met bestaande overtuigingen, regels, financiële modellen, technologieën en samenwerkingen. Er is geen blauwdruk beschikbaar en dat moet ook zo blijven.

Tot slot zijn er naast de kringlooplandbouw nog meer transitieagenda's die het landbouw en voedselsysteem raken, zoals 'Nederland circulair in 2050' (met name de agenda biomassa en voedsel), het Deltaplan Biodiversiteit, het Klimaatakkoord (met name de klimaattafel landbouw), en de herziening GLB. Ook liggen er nog ambities voor een eiwittransitie en een geïntegreerde voedselstrategie. Dat betekent dat de transitie richting een kringlooplandbouw ook zoveel mogelijk moet bijdragen aan deze andere transitie's, zodat er synergie ontstaat in plaats van afwenteling.

Concluderend is kringlooplandbouw zeker te beschouwen als een transitie of transformatieve verandering, vooral ook als de onderliggende uitgangspunten echt serieus worden genomen. Het gaat om een samenhang van radicale veranderingen in zowel het technische als sociale systeem. Deze veranderingen zijn lastig door hardnekkige pad-afhankelijkheden. Ook is er geen blauwdruk voor de kringlooplandbouw. Het is geen kenbaar systeem en zal daarom werkende weg ontwikkeld moeten worden in de context van vele andere transitie's. Dit heeft consequenties voor de sturing en governance.





2. ZIJN TRANSITIES TE STUREN?

Voor beleidsmakers en politici die met weerbarstige vraagstukken en transitie aan de slag gaan zijn er twee veelvoorkomende reflexen: het hanteren van het vraagstuk als ware het een makkelijk oplosbaar vraagstuk dat geen fundamentele verandering vergt, of het overdonderd raken door het vraagstuk en vervallen in cynisme of apathie omdat er toch geen eer aan te behalen valt. Beide reflexen zijn niet bevorderlijk voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheid. In het eerste geval creëert de overheid beloftes die niet zijn waar te maken en in het tweede geval gebeurt er ondanks de ervaren urgentie niets.

Transitiedebat in de literatuur

In de literatuur is veel geschreven over het sturen van transformaties en transitie (zie voor overzicht Termeer e.a. 2017). Er zijn vier belangrijke debatten.

Het eerste debat is de vraag of veranderingen gelijktijdig diepgaand, systeembreed en snel kunnen zijn. Alle auteurs benadrukken dat het bij transitie gaat om diepgaande veranderingen, die zich ook snel en grootschalig moeten voltrekken, via bijvoorbeeld systeemspongen of radicale schoksgewijze veranderingen. Vermaak (2013) heeft overtuigend aangetoond dat veranderingen niet gelijktijdig diepgaand, systeembreed en snel kunnen zijn. Diepgaande of radicale verandering vergt veel van mensen en is daarom niet zomaar uit te rollen. Het heeft ook tijd nodig, waarbij het eerder gaat over decennia (een generatie) dan jaren.

Het tweede debat gaat over het onderscheid tussen incrementele en transformatieve veranderingen, waarbij veel auteurs stellen dat kleine incrementele veranderingen per definitie niet transformatief zijn. Weick and Quinn (1999) weerleggen deze assumptie. Zij tonen aan dat met name in complexe niet-lineaire systemen kleine, maar diepgaande stapjes resoneren en uiteindelijk grootschalige veranderingen teweeg brengen. Een kritiek op incrementele verandering is ook dat het te langzaam zou gaan. Auteurs zoals bijvoorbeeld Lindblom (1979) hebben echter aangetoond dat incrementele stapjes vaak sneller tot fundamentele veranderingen kunnen leiden. Dat komt omdat grootschalige veranderingen door hun zichtbaarheid veel meer weerstand oproepen, met name in politieke organisaties met conflicterende belangen en waarden.

Een derde debat betreft de omgang met bestaande systemen, die door de hierboven beschreven pad-afhankelijkheden, transitie in de weg kunnen staan. Waarbij een aantal auteurs benadrukt dat gerichte interventies nodig zijn om deze onhoudbare systemen af te breken (Drift, 2016), richten anderen zich vooral op een positieve manier van veranderen (Cooperrider & Sekerka, 2006). Door teveel aandacht

te besteden aan wat niet goed gaat kan er een negatieve dynamiek ontstaan. Hun alternatief is om te focussen op dat wat goed gaat, daarvan te leren en dat groter te maken waardoor oude systemen uiteindelijk hun waarde verliezen en verdwijnen.

Tot slot is er de discussie of transitie te sturen zijn. De meeste auteurs onderschrijven dat veel veranderingen zich continu en emergent voltrekken. Voor bestuurders die op afstand staan, zijn deze continue veranderingen vaak niet zichtbaar. Daarmee lopen ze het risico dat ze centrale veranderoperaties in gang zetten die over deze spontane innovaties heen walsen en ze teniet doen. Dat kan erg demotiverend werken voor mensen die in de periferie van een systeem mooie innovaties creëren. Transitie zijn door gerichte interventies wel te bevorderen maar niet te controleren.

Op basis van deze debatten is een sturingsperspectief voor transitie ontwikkeld dat is gebaseerd op het werken aan grote maatschappelijke vraagstukken door middel van accumulerende 'small wins' (Weick, 1986; Vermaak 2013; Termeer e.a 2017, 2018). Het zorgt voor energie en voortgang in het transformatie-proces zonder te vervallen in simplistisch korte termijn gewin of het doen van beloftes die niet zijn waar te maken.

Transitie door een aanpak van accumulerende 'small wins'

Small wins zijn kleine diepgaande veranderingen met tastbare resultaten voor direct betrokkenen. Het zijn dus geen papieren beloftes, maar nieuwe praktijken waarbij sprake is van (radicaal) andere modellen, inzichten en waarden. Het kan om van alles gaan zoals bijv. een beleidsinstrument, een technologie, een verdienmodel of een ketensamenwerking. Diepgaande veranderingen zullen zich niet beperken tot technische innovaties, maar zijn altijd verbonden met sociale innovaties. Small wins schuren per definitie: zonder wrijving geen glans. Door de wrijving aan te gaan laten small wins op kleine schaal zien hoe barrières zijn te doorbreken, zoals spanningen met gevestigde belangen, ingesleten routines, bestaande regelgeving of dominante business modellen. Niet ieder klein stapje is een small win, want er zijn ook 'small losses'. We spreken van small wins wanneer de kleine stapjes bijdragen aan een gezamenlijke ambitie of gewenste systeemverandering. Door de zichtbare resultaten genereren small wins vaak ook energie om verder te gaan. Small wins zijn niet te verwarren met laaghangend fruit, waarbij je juist met bekende oplossingen snel grote vooruitgang boekt, de zogenoemde 'grote stappen-snel thuis' aanpak. Dat kan nuttig zijn voor simpele vraagstukken, maar werkt niet voor weerbarstige vraagstukken, zeker niet op de langere termijn.





Kenmerken 'small wins'

- Tastbare resultaten voor direct betrokkenen
- Betekenisvolle stap op weg naar systeemverandering
- Diepgaande verandering/omdenken
- Wrijving ontmoet en barrières doorbroken
- Verbinding technische en sociale verandering
- Plek met energie

Small wins zijn krachtige bouwstenen voor een transformatie. Door de focus op het kleine voorkomt een small win dat mensen overweldigd raken door de complexiteit van een vraagstuk, waardoor ze minder vrij en precies kunnen denken en zich laten verleiden tot abstracties. Bovendien helpt een focus op het kleine om uitstel te voorkomen. Omdat het toch maar klein is, hoeven partijen niet te wachten op alle informatie, en kunnen ze snel beginnen en kijken wat het oplevert. Het bevordert daarmee dat mensen niet te lang blijven steken in praten over, maar overgaan tot handelen. Kleine stapjes zijn ook sneller uit te voeren, omdat ze minder weerstand oproepen en er minder competitie voor het claimen van successen is. Small wins vormen daarmee de cruciale zaadjes voor maatschappelijke transitie.



Met een enkele small win is er natuurlijk nog geen sprake van een transitie of transformatie. Ook al doen small wins zich vaak voor op een kleinere schaal, ze kunnen wel degelijk cumuleren in grootschalige diepgaande transformaties. Daarbij zijn er drie transitiepaden (vgl Van den Bosch en Rotmans, 2009)

- *Verspreiden*: innovatie opschalen of uitrollen door deze ook elders toe te passen (bijv. van 1 naar 1650 repair-cafés in 35 landen)
- *Verbreden*: innovatie toepassen op andere terreinen en verbinden met andere vraagstukken (bijv. repair-cafés koppelen aan kringloopwinkels, leerpakketten voor scholen, sociale ontmoetingsplekken in achterstandswijken etc.)
- *Verdiepen*: innovatie nog radicaler maken (bijv. repair-cafés houden lijsten van reparaties bij die input leveren voor re-design productie processen)

Voor het accumuleren van small wins bestaan er verschillende hefboomwerkingen of aanjaagmechanismen zoals:

- *Energizing*: Het zichtbare resultaat van een small win geeft mensen een directe beloning en sterkt hen in de overtuiging dat ze verschil kunnen maken. Wanneer het lukt om een kleine winst te behalen inspireert dat om verdere stappen te zetten. Er ontstaat dan een zichzelf versterkend proces van commitment, optimisme en vertrouwen in elkaar en in de resultaten. Deze positieve energie zit in zowel de technische kant (hét is gelukt) als de sociale kant (het is óns gelukt).
- *Experimenteren*: Iedere small win is een experiment waarin mensen hun expliciete en impliciete aannames toetsen, zicht krijgen op weerstand en steun, en verrassende effecten ontdekken. Al deze opbrengsten genereren meer inzicht in het weerbarstige vraagstuk en ideeën voor nieuwe experimenten, ook bij onverwachte of negatieve resultaten.
- *Logic of attraction*: winnaars (wins) hebben aantrekkingskracht. De zichtbare resultaten van een kleine stap laten zien dat er mogelijkheden zijn en bieden een toegenomen zekerheid voor meer succes. Dit trekt mensen en middelen aan en genereert bereidheid om regels of financieringsmodellen aan te passen. Het vieren van positieve stappen en het in de schijnwerpers zetten versterkt dit effect.
- *Olievlekwerking*: Dit mechanisme duidt op een groepsdynamisch principe waarbij mensen volgen wat andere mensen doen. Een soort zwaan-kleef-aan-effect. Het sluit aan op het diffusiemodel van innovaties met vroege en late aanpassers.
- *Verbinden*: Dit mechanisme betekent dat een kleine verandering op een plaats in het systeem consequenties kan hebben voor veranderingen op andere plekken. Vaak gaat het om verbindingen tussen activiteiten op verschillende schaalniveaus of met problemen in andere beleidsdomeinen.
- *Robuustheid*: Als er op meer plekken gelijktijdig kleine stappen gezet worden kan dat leiden tot een bredere beweging. Small wins hebben de eigenschap dat ze lange tijd onder de radar blijven en daarmee redelijk ongevoelig zijn voor vroegtijdige beëindiging. Op het moment dat ze veel maatschappelijke en/of politieke aandacht krijgen en dus ook meer weerstand zullen oproepen, zijn ze vaak al zo talrijk dat het moeilijk wordt om het terug te draaien. De geest is dan uit de fles. Veel actoren hebben dan de voordelen van de small wins geïnternaliseerd waardoor ze onderdeel zijn geworden van nieuwe routines en instituties: het nieuwe normaal. Meerdere kleine stappen kunnen daardoor een steviger fundament bieden dan één grote oplossing.

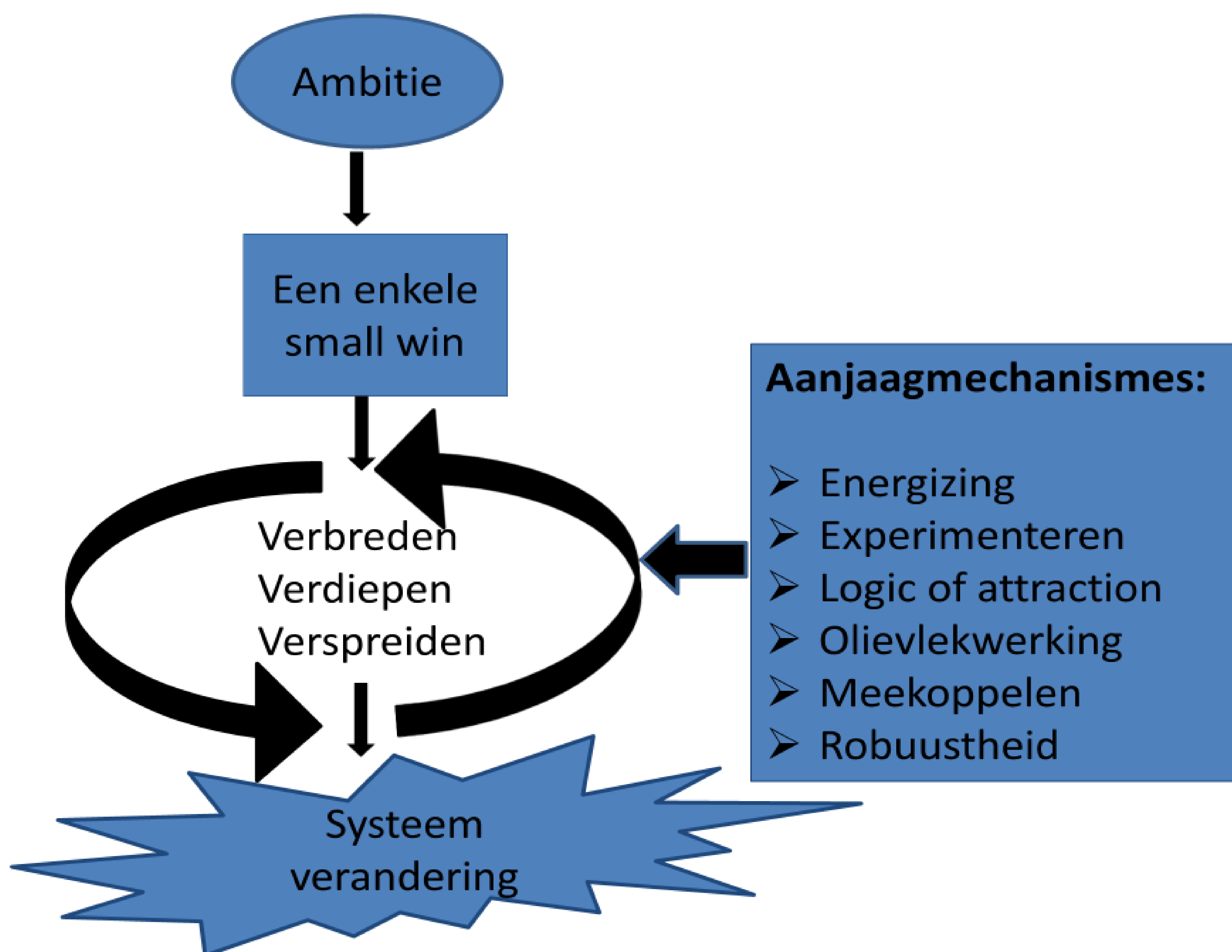




Een strategie van small wins is moeilijk vooraf te plannen en te controleren, omdat small wins zich vaak spontaan ontwikkelen. Het is wel mogelijk om: 1) ambities te formuleren; 2) small wins te herkennen, uit te lokken en te initiëren; 3) aanjaagmechanismes te activeren; en 4) taboes en blokkades te doorbreken.

De small wins aanpak voor transitie betekent niet dat overheidsactoren of andere betrokken partijen alleen nog maar een faciliterende rol spelen. Integendeel, overheidsactoren kunnen in principe al hun beleidsinstrumenten (van der Steen e.a., 2014), relaties of kennis aanwenden, mits het op een manier gebeurt die ruimte genereert voor het creëren van small wins, het activeren van aanjaagmechanismes en het doorbreken van taboes en blokkades.

Cruciale interventies zoals een verbod (de stok), een subsidie (de wortel) of een adviestool (de preek) kunnen het juiste zetje betekenen om small wins aan te jagen. Zo waren bijvoorbeeld de pilots met zorglandbouw nooit zo succesvol geworden wanneer er in die tijd niet gestart was met de innovatieve Persoons Gebonden Budgetten, en was er geen verbod op gratis plastic tasjes gekomen wanneer er geen EU-verplichting was.





3. PALET VAN SAMENHANGENDE INTERVENTIES

De toepassing van het concept van transformatieve verandering door middel van een accumulatie van small wins resulteert in het volgende palet van interventies voor het bewerkstelligen van de kringlooplandbouw.

Ambities aanscherpen en volhouden

Het begint met het stellen van een ambitie die inspiratie, focus en urgentie biedt. De stip op de horizon van kringlooplandbouw inspireert zeker, maar kan nog winnen aan focus en urgentie.

Het concept kringlooplandbouw inspireert. Het heeft voor veel mensen een positieve connotatie. In plaats van te benadrukken wat er allemaal mis is in de landbouw, biedt het een wenkend perspectief. Niemand is tegen kringlooplandbouw. De kracht van positieve framing geldt ook voor de negen toetsingscriteria, zoals genoemd in het visiedocument (LNV 2018). Het verminderen van verspilling van biomassa klinkt bijvoorbeeld positiever dan de vele mestuitrijdverboden, en vergt bovendien een dieper gaande verandering. Kringlooplandbouw heeft ook de belofte in zich dat het een aantal vraagstukken aan elkaar koppelt, zoals duurzaamheid, inkomenspositie boeren, waardering voor voedsel, en de Nederlandse agrarische sector als wereldspeler. Los van de vraag of dit allemaal wel gelijktijdig kan, is het in ieder geval een aantrekkelijke ambitie waaraan mensen graag een bijdrage leveren.

Kringlooplandbouw heeft veel kenmerken van een 'consensus frame', doordat iedereen er wel iets van zijn eigen waarden in herkent en er een eigen betekenis aan kan toekennen (Candel e.a. 2014). Een beetje ambiguïteit is nuttig, vooral ook omdat er nog veel geleerd, geëxperimenteerd en onderzocht moet worden over wat kringlooplandbouw precies is. Echter teveel ambiguïteit kan averechts werken. Diskwalificatie (jij doet geen echte kringlooplandbouw) en daardoor irritatie of het afhaken van mensen (het gaat toch weer nergens over) liggen dan op de loer. Het aanbrengen van meer focus is ook lastig omdat het politieke tegenstellingen meer aan het licht zal brengen. Het zou mooi zijn om iets te bedenken om focus en de prikkel tot continue verbetering te versterken, zonder het in beton te gieten en zonder afgezwakt compromis. Wellicht valt de 'ladder van circulariteit' te vertalen naar kringlooplandbouw.

Het jaartal 2030 speelt een belangrijke rol in de visie (LNV 2018): kringlopen van grondstoffen en hulpbronnen moeten in 2030 op een zo laag mogelijk schaalniveau zijn gesloten; Nederland is in 2030 koploper kringlooplandbouw; en de natuur is in 2030 rijker en veelzijdiger. Deze urgenties staan echter niet op de voorgrond en zijn ook nog erg algemeen. Bovendien staat het jaartal ook al onder druk en vindt bijvoorbeeld Natuurmonumenten dat de minister haast moet maken met haar visie, want 'de grutto heeft niet tot 2030'. Op zich is het jaar 2030 vanuit een transitieperspectief redelijk en zelfs al erg optimistisch. Echter de stip op de horizon moet scherper en eventueel kunnen er tussenambities worden gesteld voor onderdelen die echt niet tot 2030 kunnen wachten.

Herkennen van en in gesprek gaan met 'small wins'

De vervolgstap is het identificeren van al gerealiseerde small wins die aan deze ambitie van kringlooplandbouw bijdragen. Een eerste korte rondgang leert dat er een variëteit aan voorbeelden is te vinden zoals bijvoorbeeld het Bodempaspoort, Kipster, de Green Deal weidevarkens, Aquaponics in Eindhoven, Herenboeren, Koolstofbank, Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij, subsidie Stadslandbouw en Voedselinitiatieven Amsterdam; Circulair restaurant Utrecht; gemeentelijk Voedselmanifest voor Almere; 'Kringloopboeren van het eerste uur'; Kromkommer etc. Een recente LNV-inventarisatie bracht zestig projecten en programma's aan het licht die in de richting gaan van kringlooplandbouw. In de visie (LNV 2018) zelf zijn geen concrete voorbeelden opgenomen. Wanneer het al over voorbeelden gaat, betreft dat vooral initiatieven van ondernemers, en veel minder van andere overheden, burgers/consumenten of nieuwe samenwerkingsverbanden. Ook binnen het ministerie van LNV zelf zijn voorbeelden te vinden van initiatieven die (achteraf gezien) bijdragen aan het realiseren van een kringlooplandbouw en dus mogelijk zijn te kwalificeren als small wins. Deze moeten ook meegenomen worden.

Het is vervolgens belangrijk om met deze initiatieven (zowel van boeren, ketenpartijen, burgers en overheden) in gesprek te gaan aan de hand van de kenmerken van small wins:

- Wat is het tastbare resultaat en voor wie is dat zichtbaar?
- In hoeverre is het een kleine stap in de richting van kringlooplandbouw en waarom?
- Welke omslag in denken is gerealiseerd en wat is het verhaal daarachter?
- Welke spanningen met bestaande overtuigingen, regels, technologie, middelen en financiële modellen zijn ze tegengekomen, welke barrières hebben ze overwonnen en hoe hebben ze dat gedaan?
- Welke overheidsinterventies hebben bedoeld of onbedoeld geholpen?
- Hoe zijn sociale en technische innovaties met elkaar verbonden?
- Is het een plek met energie om verder te experimenteren en te leren?
- Wat zijn de voorbeelden van of ideeën voor uitbreiden, verbreden en verdiepen?
- Wat is daarvoor nodig?

Deze interventie activeert niet alleen de betrokken initiatiefnemers, maar levert veel aangrijpingspunten op voor het aanjagen van de transitie: het helpt om scherper te krijgen wat kringlooplandbouw precies is en wat niet; het geeft inzicht in concrete drivers van betrokkenen; het maakt helder welke barrières er zijn en op welke manier die al dan niet zijn te overwinnen; het voorkomt dat pioniers van het eerste uur over het hoofd worden gezien; het maakt abstracte concepten concreter; en het geeft inzicht in zaadjes voor transformatie. Uit eerder onderzoek blijkt dat beleidsmakers wel oog hebben voor small wins, maar dat ze weinig doen met de bovengenoemde inzichten die dat oplevert (Termeer en Dewulf, 2017). Zo blijft de verleiding groot om lijstjes van barrières te maken en deze individueel aan te pakken, om zelf innovatieve projecten te initiëren, of om zelf lang te studeren op meetbare doelen voor transitievoorbeelden en daarin vast te lopen.





Initiëren van zichtbare resultaten

In haar visie nodigt de minister bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en andere overheden expliciet uit mee te denken, ideeën in te brengen en initiatieven te nemen waarmee ze small wins stimuleert. Daarnaast is het belangrijk dat de overheid ook zelf zo snel mogelijk enkele small wins of zichtbare resultaten initieert die op haar eigen terrein liggen zoals het afstemmen van het inkoopbeleid op de kringlooplandbouw en bevorderen dat andere overheden dat ook doen. Andere eigen small wins zijn bijvoorbeeld het creëren van experimenteerruimte in de mestwetgeving, het optimaal benutten van de ruimte die het GLB nationale overheden biedt, een kringlooplandbouw lespakket voor scholen of een prijsvraag voor nieuwe verdienmodellen voor kringlooplandbouw. Hiermee kan het ministerie concrete resultaten laten ervaren, en daarmee het signaal afgeven dat ze de transitie richting kringlooplandbouw serieus neemt. In de brief (LNV 2019) zijn al enige aanzetten hiervoor gegeven.

Doorbreken blokkades door bespreekbaar maken taboes

Er zijn de afgelopen decennia al meerdere initiatieven geweest voor transitie in de landbouw. Deze begonnen allemaal met hoge ambities en veel energie om vervolgens ergens vast te lopen in blokkades en een stille dood te sterven. Een belangrijke oorzaak van deze blokkades is de aanwezigheid van taboes: vastgeroeste overtuigingen die niet zijn te veranderen en waarover niet echt gesproken kan worden. Het zijn meestal ook de onderwerpen waar politiek de grootste tegenstellingen zitten. Dat blokkeert ingrijpende veranderingen die voor de transitie noodzakelijk zijn. De bekendste is de grootte (krimp) van de veestapel. Andere voorbeelden zijn het houden van dieren voor consumptie; de consument die niet wil betalen; de zwakke positie van de boer in de keten; veehouderij en humane gezondheid; Nederland als exportland van landbouwproducten; en het landbouw-natuur conflict. Deze blokkades zijn vaak geworteld in tegenstrijdige perspectieven op duurzame voedsel- en landbouwsystemen (zie ook PBL (2018a)). Voor een echte transitie is het noodzakelijk deze taboes onder ogen te zien en bespreekbaar te maken. Dat kan het beste gebeuren door het organiseren van een politieke en maatschappelijke dialoog (optie 2 uit PBL 2018a).

Het concept kringlooplandbouw biedt kansen om op een constructieve manier naar deze blokkades te kijken. Kringlooplandbouw in de betekenis van het voeren van de veestapel met alleen restproducten, zal uiteindelijk grote consequenties hebben voor de grootte van de veestapel, maar de grootte is dan niet doel of gespreksonderwerp op zichzelf. Wanneer dat niet werkt moeten er andere mogelijkheden worden gezocht om het taboe te doorbreken.

Speciale aandacht is nodig voor het meer algemene taboe dat iedere transitie ook 'verliezers' kent. Dit is een taboe omdat veel ingrijpende veranderingen vaak zijn afgezwakt om de gevolgen voor verliezers te beperken. Op korte termijn kan dat wellicht enige verlichting geven maar op lange termijn niet. De overheid moet expliciet oog hebben voor de verliezers en ook sociale plannen ontwikkelen om hen te compenseren, zonder daarmee de kern van de transitie te ondermijnen. Indien dit niet gebeurt zullen de inzichten in extra kosten of onvermijdelijke faillissementen het enthousiasme voor kringlooplandbouw snel doen verdampen.

Aanjagen van verspreiding, verbreding en verdieping

Wanneer er een overzicht is van de vele small wins, is de volgende stap om aanjaagmechanismes te activeren zodat small wins uitgroeien tot een systeemverandering. Tijdens de hierover genoemde gesprekken is al geïnformeerd naar de ideeën van betrokkenen voor uitbreiden, verbreden en verdiepen, en wat daarvoor nodig is.

Verspreiding gaat over de opschaling van small wins. De uitdaging daarbij is dat na een eerste small win de barrières vaak groter kunnen worden. Bij een enkele small wins worden spanningen met regels nog weleens gedoogd, is er geld beschikbaar uit fondsen zoals bijvoorbeeld Stichting Doen en is er veel sympathie voor de initiatiefnemer. Een 'hutje' voor het 's nachts onderbrengen van weidevarkens werd bijvoorbeeld nog getolereerd, maar toen het er meer werden niet meer. Opschalen vergt vaak een speciale juridische constructie (bv de green deal weidevarkens), en investeringskapitaal in plaats van subsidies.

Verbreding betreft het verbinden met initiatieven in andere gebieden, ketens en beleidsdomeinen. Dit is een erg belangrijk spoor omdat kringlooplandbouw in principe een systeembenadering vereist die bestaande grenzen tussen bedrijven, sectoren, schaalniveaus overschrijdt. Speciale aandacht is nodig voor de verbinding met gerelateerde transitie (inzetten van weidevarkens voor gewasbescherming), met problemen in een ander beleidsdomeinen (mensen met afstand tot de arbeidsmarkt die weidevarkens verzorgen; jonge chef-koks op zoek naar nieuwe kwaliteits-producten; te hoge kosten landschapsbeheer) en met processen op een ander schaalniveau (een EU-project over natuur inclusieve landbouw). Door deze verbindingen groeit niet alleen het draagvlak, maar het maakt de transitie ook robuuster en moeilijker terug te draaien. Ook is het mogelijk om deze plekken initiatieven te ontdekken die een doorbraak kunnen betekenen voor kringlooplandbouw, zoals bijv. private certificering of collectieven voor gezamenlijk natuurbeheer.

Verdieping gaat over het radicaler maken van de initiële small wins. Kringlooplandbouw kent verschillende gradaties en zal voorlopig nog altijd diepgaander kunnen. Denk bijvoorbeeld aan het sluiten van kringlopen op een nog lager schaalniveau, het verbinden van biodiversiteitsmonitoren aan betaalsystemen of het uitwerken van een green deal in reguliere wetgeving. Voor het activeren van aanjaag-mechanismes is een veelheid aan interventies mogelijk. Tabel 1 (pagina 9) biedt enkele voorbeelden ter inspiratie (geïnspireerd op Termeer (2018) en lopend onderzoek).

Joint fact finding

Het is in dit document al meerdere malen beschreven, maar over kringlooplandbouw valt nog veel te leren. Door onder meer de opheffing van de productschappen is er de afgelopen jaar veel capaciteit om collectief te investeren in kennis verdwenen. Een belangrijke interventie is daarom om een kennisinfrastructuur voor kringlooplandbouw te ontwikkelen die ook grotendeels gebaseerd is op joint-fact finding en is verbonden met regionale living labs.

Toets voor nieuwe beleidsuitingen

Het ministerie van LNV ontwikkelt veel beleid dat invloed zal hebben op kringlooplandbouw, maar daar veelal niet direct aan gerelateerd is. Het ministerie zou bij al haar





Aanjaag-mechansimee	Beschrijving	Do's: mogelijke overheidsinterventies	Don'ts: contraproductieve overheidsinterventies
Energizing	Versterkend proces van commitment, optimisme en vertrouwen in elkaar en in de resultaten	<ul style="list-style-type: none">• Sparring partner zijn• Respect voor relatie tussen het kleine initiatief en het bevlogen LT verhaal	<ul style="list-style-type: none">• Aftappen initiatief zonder interactie• 'Concurrerende' initiatieven initiëren• Pamperen
Experimenteren	Ieder experiment genereert nieuwe inzichten en ideeën voor vervolg experimenten	<ul style="list-style-type: none">• Verbinden met onderzoekers en onderzoeksgeld• Experimenteer-ruimte creëren• Faciliteren kennisuitwisseling• Ook ondersteunen experimenten voor werven financiële middelen of nieuwe regelgeving	<ul style="list-style-type: none">• Stoppen bij tegenvallende resultaten• Alleen maar financieren van voorspelbare pilots en experimenten• Gedetailleerde subsidieregelingen• Willekeurig (los van praktijk ervaringen) barrières doorbreken
Logic of attraction	Zichtbaar succes trekt middelen (geld, mensen, grond) aan	<ul style="list-style-type: none">• Initiatief publiekelijk waarderen• Vertrouwen geven (bijv. subsidies) zodat andere partners volgen• Prijsvragen met prijzen die echt helpen• Eigen inkoopbeleid richten op kringlooplandbouw	<ul style="list-style-type: none">• Te vroeg blootstellen aan publieke aandacht (small wins moeten rijpen)• Verwachtingen/hoop creëren die niet zijn waar te maken
Olievlek-werking	Mensen volgen wat andere mensen doen	<ul style="list-style-type: none">• In de etalage zetten• Netwerken of communities of practices creëren	<ul style="list-style-type: none">• Diskwalificeren achterlopers• Teveel van bovenaf beheersen.• Laten voortbestaan beperkende wetgeving
Verbinden	Verbindingen tussen activiteiten op andere schaalniveaus of in andere beleidsdomeinen	<ul style="list-style-type: none">• Toegang bieden tot andere netwerken• Deuren openen• Faciliteren lokale netwerken van ondernemers, NGOs en overheden	<ul style="list-style-type: none">• Bureaupolitiek• Zelf niet over de grenzen kijken• Gelabeld geld en niet passende regels voor multifunctionele initiatieven
Robuustheid	Massa creëren zodat het onomkeerbaar wordt	<ul style="list-style-type: none">• Opnemen in regulier beleid/voorlichting/ wetgeving	<ul style="list-style-type: none">• Eeuwige pilots• Gebrek aan continuïteit in ondersteunend beleid

Tabel 1: Voorbeelden van productieve en contraproductieve interventies

beleidsuitingen kunnen aangeven of de betreffende maatregel de realisatie van kringlooplandbouw versnelt, vertraagt of belemmert. Wat gaat bijvoorbeeld de sanering van de varkenshouderij ofwel de stopperssubsidie bijdragen aan de ambitie van de kringlooplandbouw? En wat is de betekenis van de nieuwe Garantieregeling Vermogensversterkende Kredieten voor kringlooplandbouw? Voor deze toets zijn de 9 toetsingscriteria te gebruiken (LNV 2018), alhoewel daar ook nog wel onderlinge tegenstrijdigheden in zitten. Ook biedt het werk over de kringlooptoets aangrijpingspunten (Leenstra et al 2017). Deze toets kan tevens helpen om de ambities voor kringlooplandbouw scherper te krijgen. Deze expliciete toets is ook nodig om vertrouwen te genereren in dat de minister echt voor kringlooplandbouw gaat. Voor andere overheden en ministeries zou het ook mooi zijn om een toets te hanteren. Een variant van de watertoets is wellicht te zwaar maar een lichtere toets die op snelle wijze een eerste inzicht geeft in de kringlooplandbouw belangen die spelen kan nuttig zijn.

Monitoring

Tot slot is het belangrijk om een goed, transparant en gedragen monitoringplan te hebben. Monitoring heeft verschillende met elkaar samenhangende functies zoals verantwoording, voortgangsbewaking, het aanjagen van de

transitie, de ondersteuning van het leerproces, de signalering van verwachte en onverwachte effecten, en de aanpassing van in gang gezette strategieën. Deze verschillende functies vragen om verschillende vormen van monitoring, die slechts gedeeltelijk overlappen. Zo past bij voortgangsbewaking procesmonitoring, bij leren reflexieve monitoring, bij aanjagen vormen die betekenisvolle resultaten in beeld brengen met aandacht voor emergente verandering, en bij signalering impactmonitoring waarbij reguliere monitoring-programma's zijn te benutten die data opleveren over bijvoorbeeld landbouwbedrijven, stikstofdeposities of natuurwaarden. Monitoring is daarmee ook een interventie in het transitie proces zelf. Wanneer er bijvoorbeeld jaarlijks een voortgangsrapportage is, dan genereert het energie wanneer het de goede kant op gaat, en creëert het nieuwe urgenties wanneer de resultaten tegenvallen. Om functioneel te zijn, is het wel belangrijk dat een monitoring programma goed aansluit op de onderliggende beleidstheorie van een programma, de zogenaamde 'theory of change'. Omdat de kringlooplandbouw werkende weg vorm krijgt en een transitie niet vooraf is te plannen, is deze lastig te vangen in een lineair monitoringsproces met alleen SMART doelen. Vanuit systeemperspectief is expliciet aandacht nodig voor onverwachte en wellicht ook ongewenste effecten op andere plekken in het landbouwsysteem en op andere schaalniveaus.





4. GOVERNANCE STRUCTUUR

De transitie naar kringlooplandbouw, die gebaseerd is op het hierboven beschreven palet van interventies, heeft een goede governance structuur nodig. Hiervoor zijn een aantal beslissingen cruciaal betreffende leiderschap, eigenaarschap, borging en regie.

Leiderschap

De transitie kringlooplandbouw vergt een combinatie van visionair, samenbindend en realiserend leiderschap. Visionair leiderschap betekent niet alleen het neerzetten van een inspirerende visie, maar vooral ook het daaraan vasthouden op momenten dat de consequenties in de praktijk zichtbaar worden en tot spanningen leiden. Veel partijen dragen bij aan de transitie of worden erdoor beïnvloed. Dit vergt samenbindend vermogen en vertrouwen. Tot slot moet er voortgang worden geboekt en knopen worden doorgesneden. Dat vergt realiserend vermogen en lef.

Momenteel is minister Schouten het boegbeeld. Leiderschap voor een transitie vanuit een systeemperspectief kan zich niet beperken tot een persoon en behoeft gedeeld leiderschap. Er is dus ook leiderschap nodig vanuit de landbouworganisaties, de agri-business, de politiek en de overige overheden. Het is een overweging om te zoeken naar meerdere boegbeelden. Vanuit een systeemperspectief gezien, zullen alle betrokkenen over de eigen grenzen heen moeten kijken. Dat geldt niet alleen voor de sector maar ook voor diverse geledingen binnen het ministerie en binnen de politiek. Gedeeld leiderschap vergt een sfeer van respect en wederzijds gunnen. Ook vergt het lef omdat alle geledingen stappen zullen moeten ondersteunen die niet altijd in goede aarde zullen vallen bij de diverse achterbannen. Dit is cruciaal voor transities, vooral ook in het huidige tijdsgewricht van snel willen scoren en vliegen afvangen.

Eigenaarschap

Transities vergen breed eigenaarschap. Het is op dit moment niet precies duidelijk wie de eigenaar is van de transitie kringlooplandbouw. Het lijkt vooralsnog dat het vooral het ministerie van LNV is, samen met enkele coalitiepartijen. Anderen worden wel uitgenodigd om mee te denken en te doen, maar vooralsnog op afstand. De vele reacties op de visie (LNV 2018) leren dat de meeste partijen de transitie kringlooplandbouw wel steunen, maar er dan wel een specifiek element uitlichten. Deze vorm van cherry-picking is niet bevorderlijk voor een systeemperspectief.

Het is belangrijk het eigenaarschap te vergroten naar een bredere groep van betrokkenen. Dat kan allerlei vormen krijgen, variërend van een breed kringlooplandbouw akkoord tot een netwerk van regionale kringlooplandbouw hubs. Belangrijk is om daarbij de 'coalition of the willing' uit te breiden en ook 'unusual suspects' te binden die buiten het wereldje van landbouw uitstraling hebben. Ook is het goed om essentiële spelers te identificeren, die als ze niet worden betrokken, de voortgang kunnen ophouden en de visie kunnen 'opblazen'. Een jaarlijkse toogdag, webinars of een cirkel van regionale living labs kunnen deze community van eigenaren levend houden.

Borging

Een transitie duurt minimaal 10 jaar en er gaat dus vaak een generatie overheen. De minister hanteert 2030 als tijdshorizon. In 2030 zijn we al vele kabinetten verder die allemaal hun eigen prioriteiten zullen hebben. Daarom is het belangrijk om nu al na te denken over het borgen van de visie over kabinetsperiodes heen, ook om te voorkomen dat de 'visie van Schouten' bij een volgend kabinet weer in de lade kan verdwijnen. Enerzijds kan dat door nu de vaart erin te houden en met allemaal mooie resultaten te komen. Het is echter niet waarschijnlijk dat na deze kabinetsperiode de transitie richting een kringlooplandbouw al robuust genoeg is om niet meer gestopt te kunnen worden. Meerdere boegbeelden, een breder eigenaarschap, een akkoord of mainstreaming in beleid van andere overheden zullen zeker bijdragen aan de borging. Daarnaast is het te overwegen om iets zwaarders in te zetten zoals een fonds, een nationale wet of een borgingscommissie.

Regie door ministerie LNV

Het ministerie van LNV is als eerste (maar niet alleen) verantwoordelijk voor de regie over de transitie naar een kringlooplandbouw en het hierboven geschetste palet aan interventies:

- Ambitie aanscherpen en volhouden
- Herkennen van en in gesprek gaan met small wins
- Initiëren van zichtbare resultaten door LNV
- Aanjagen van verspreiding, verbreding en verdieping
- Doorbreken blokkades door bespreekbaar maken taboes
- Joint fact finding
- Toets voor nieuwe beleidsuitingen
- Monitoring

De verleiding is groot om de transitie naar een kringlooplandbouw met een alomvattend programma met strakke planning aan te pakken. Echter, een transitie is een leerproces met veel onzekerheden en verrassingen en is dus niet te sturen als een project. Ook verhoudt een strakke planning en control zich slecht tot een systeemaanpak met oog voor verwachte en onverwachte effecten op andere plekken en schaalniveaus van het landbouwsysteem. Pogingen om toch omvattende plannen te maken lopen het risico op abstracties en consensusteksten en uiteindelijk op vertraging. Dat kan ten koste gaan van de momenteel aanwezige inspiratie en positieve energie. Ook resulteert het makkelijk in onproductieve stress bij diegenen die verantwoordelijk zijn voor het maken van deze plannen binnen bepaalde deadlines, waardoor er minder ruimte is voor geconcentreerde aandacht, focus en diepgang.

Er is een klein team nodig dat al het noodzakelijke 'spin in het web'-werk kan verzetten, de vaart erin houdt en rapporteert. Bij voorkeur zijn dit mensen die wel hun voelhoorns hebben in de staande organisatie (het ministerie) maar daar ook enige afstand van kunnen houden. Ook binnen het ministerie zelf is er immers een transitie (verandering paradigma, overtuigingen, routines) nodig. Het kan nuttig zijn deze kleine staf uit te breiden met een kring van onderling verbonden mensen uit betrokken organisaties van buiten het ministerie.



Literatuur

- AWTI (Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie) (2019). Werkprogramma 2019. Den Haag.
- Candel, J.J.L., Breeman, G.E., Stiller, S.J. & Termeer, C.J.A.M. (2014). Disentangling the consensus frame of food security: the case of the EU Common Agricultural Policy reform debate. *Food Policy*, 44, 47-58.
- Cooperrider, D.L. & Sekerka, L.E. (2006). Toward a theory of positive organizational change. In Gallos, J.V. (ed.) *Organization Development: A Jossey-Bass Reader* (223-238). San Francisco: Jossey-Bass.
- Dagevos, H, en Hoes, A.C. (2018). Visie op kringlooplandbouw vraagt om vervolgstappen. *Vork* 5(4), 24 - 29.
- Drift (2016). Staat van Transitie: patronen van opbouw en afbraak in vijf domeinen. Rapport voor Ministerie IenM.
- IPCC (2012). Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grin, J., Rotmans, J., Schot, J. (2010). Transitions to sustainable development : new directions in the study of long term transformative change. Routledge.
- Head, B. W. and Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management Administration & Society. 47(6):711-739.
- Leenstra, F., Vellinga, T. and Bremmer, B. (2017) KringloopToets: Sluiten van de nutriëntenkringloop op het niveau van Noordwest-Europa; inhoudelijke en procesmatige rapportage. Wageningen UR report 1019.
- Lindblom, C. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review* 39 (6):517-526.
- Loorbach, D. (2014). To Transition! Governance Panarchy in the new Transformation. Oratie Erasmus universiteit Rotterdam.
- Ministerie LNV (2018). Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw. Den Haag.
- Ministerie LNV (2019). Realisatie LNV-visie 'Waardevol en verbonden'. Den Haag.
- PBL (2018a). Perspectieven op duurzaam voedsel. Pluriformiteit in debat en beleid, Den Haag: PBL.
- PBL (2018b). Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering. Den Haag: PBL.
- Scholten, M. et al (2018). Technische Briefing Kringlooplandbouw. Notitie opgesteld op verzoek van de Tweede Kamer Commissie LNV. WUR.
- Steen. M. van der; M. Hajer; J. Scherpenisse; O.J. van Gerwen; S. Kruitwagen (2014) Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Termeer, C.J.A.M. (2018). Meer dan klein bier! LIB als continue aanjager van betekenisvolle verandering, <https://www.wur.nl/nl/nieuws/LIB-als-continue-aanjager-van-betekenisvolle-verandering.htm>
- Termeer C.J.A.M. & A. Dewulf (2012). Towards theoretical multiplicity for the governance of transitions: the energy producing greenhouse case. *International Journal of Sustainable Development*. 15(1/2): 3.
- Termeer, C.J.A.M., Dewulf, A. & Biesbroek, G.R. (2017.) Transformational change: governance interventions for climate change adaptation from a continuous change perspective. *Journal of Environmental Planning and Management*, 60(4): 558-576.
- Termeer, C.J.A.M. and Dewulf, A. (2018). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society*. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1497933>
- Termeer, C.J.A.M. en Dewulf, A. (2017) Mogelijkheden van de 'small wins' aanpak voor de transitieopgaven van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. <https://www.wur.nl/en/newsarticle/Rapport-small-wins-aanpak-voor-de-transitie-opgaven.htm>.
- Van den Bosch, S. and Rotmans, J. (2009), Deepening, broadening and scaling up: a framework for steering transition experiments. Knowledge Centre for Sustainable System Innovations and Transitions (KCT), Delft/Rotterdam
- Vermaak, H. (2013). Planning Deep Change Through a Series of Small Wins. Paper presented at the Academy of Management Annual Conference. Orlando, FL, August 9-13.
- Weick, K.E. (1984). Small Wins: Redefining the Scale of Social Problems. *American Psychologist*. 39(1): 40-49.
- Weick, K.E., and Quinn, R. (1999). Organizational Change and Development. *Annual Review of Psychology*. 50: 361-386.



Voor meer informatie over kringlooplandbouw, zie:

<https://www.wur.nl/nl/Dossiers/dossier/Kringlooplandbouw.htm>





Annex 1: Korte reactie op reviews

Review Jan Rotmans

Jan Rotmans concludeert zijn review op het paper met de volgende zin: *"Mijn advies is daarbij gebruik te maken van transitiesturing à la DRIFT, een bewezen succesvolle methode om transities te beïnvloeden, eventueel aangevuld met methoden die zich nog moeten bewijzen om op korte termijn succesjes te kunnen boeken, zoals 'small wins'".*

Zijn twee belangrijkste kritiekpunten op het paper zijn: 1) het zou te weinig gebruik maken van de transitie theorie en met name van de kennis die is ontwikkeld door DRIFT; en 2) de small wins theorie zou onvoldoende wetenschappelijk en praktisch onderbouwd zijn. Hieronder geef ik aan waarom ik deze punten niet deel.

DRIFT heeft belangrijk onderzoek gedaan naar transities. Het paper maakt daar dankbaar gebruik van en verwijst naar diverse DRIFT publicaties. Daarnaast maakt het paper ook bewust gebruik van andere theorieën. In een eerdere publicatie (Termeer & Dewulf, 2012) heb ik op basis van een vergelijking tussen de Drift aanpak en andere theorieën, geconcludeerd dat er meerdere theoretische lenzen nodig zijn om transities te begrijpen. Aan de hand van het voorbeeld van de energie producerende kas heb ik in deze publicatie ook aangetoond dat meerdere theorieën tot een breder palet aan praktische interventies leiden.

De in het paper samengevatte analyse van het debat over transformatieve verandering, waarmee Rotmans het niet eens is, is gepubliceerd (Termeer et al 2017) en wordt veelvuldig geciteerd. Het daarop gebaseerde small wins concept is gezaghebbend in het veld van organisatiestudies en wordt in de bestuurskunde ook steeds vaker gehanteerd. Het is door mijn groep verwerkt in een raamwerk voor het sturen van transformatie processen, dat is gepubliceerd in vooraanstaande internationale tijdschriften (bijv. Termeer & Dewulf, 2018). De laatste jaren krijgt deze small wins aanpak veel aandacht en hebben we voor verschillende overheden onderzoek gedaan en daarover gepubliceerd. Met name praktijkmensen ervaren het als een praktische en positieve aanpak die veel energie genereert om transities daadwerkelijk vooruit te helpen.

Tot slot is het zo dat transities ingewikkelde processen zijn waarover nog veel meer te ontdekken valt. Laten we daarbij van elkaar blijven leren en blijven doorgaan met de kruisbestuiving tussen verschillende beleidspraktijken, wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke debatten.

Review John Grin

John Grin begint zijn review op het paper met een ondersteuning van de conclusie dat de omschakeling naar een kringlooplandbouw is te beschouwen als een transformatie dan wel een transitie. Hij acht dat een belangrijke vaststelling, omdat dit betekent dat er een aanzienlijke, langdurige inspanning voor nodig zal zijn. Verder laat de review van Grin, inclusief de mooie aanbevelingen, goed zien dat er met verschillende lenzen en daarbij behorende taal naar transities kan worden gekeken. Soms vullen de benaderingen elkaar aan, soms wordt hetzelfde gezegd met andere woorden en soms zijn er enkele accentverschillen. Dat verrijkt het debat maar kan soms ook tot verwarring leiden. Hieronder daarom wat verhelderingen.

Grin heeft wat problemen met de nadruk die wordt gelegd op pad-afhankelijkheden. In het paper is dat zeker niet diskwalificerend bedoeld. Integendeel, het paper laat zien dat keuzes in het verleden de landbouw veel goeds hebben gebracht maar ook tot nieuwe problemen hebben geleid. Het concept pad-afhankelijkheid wordt vooral gebruikt om te laten zien waarom transities lastig zijn en veel tijd vergen.

Een cruciaal onderdeel van de geschetste aanpak is dat small wins kunnen accumuleren in systeemverandering. In de terminologie van Grin betekent dit dat ze ook beweging kunnen creëren op het niveau van regimes, landschappen en omgevingen, mits de juiste aangagmechanismen worden geactiveerd. Een small win is ook meer dan een innovatieve praktijk op bedrijfsniveau. Het kan ook gaan om bijvoorbeeld het verbod op gratis plastic tasjes, water vasthouden aan de bron, of het voor de rechter dagen van watervervuiling bedrijven door de EPA in de VS (Termeer 2018, Termeer en Dewulf 2017, Weick 1986).

Ook wijst Grin er terecht op dat benaderingen uit de organisatiekunde niet zomaar zijn toe te passen op maatschappelijke systemen. Een interessant debat is wat er valt te leren van de waarderende organisatie benaderingen. Mijn opvatting daarbij is dat aandacht focussen op wat goed gaat en past binnen de ambitie van kringlooplandbouw, meer oplevert dan een focus op het negatieve. Dat komt omdat mensen dan hun hakken in het zand zetten en defensieve routines opbouwen, wat uiteindelijk de inertie vooral zal versterken. Dat kan naïef overkomen, maar vergeet dan niet dat de positieve initiatieven vaak een hele strijd achter de rug hebben waarbij ze vele barrières (technisch, juridisch, financieel, sociaal) hebben moeten doorbreken. Het is de uitdaging om die positieve dynamiek te versterken.